

编者按:“空谈误国,实干兴邦。”这是中共中央总书记习近平上任以来多次提起的口号。类似表态也出现在2013年3月17日新总理记者会上,李克强面对数百中外记者,用俗语说明改革贵在行动,“喊破嗓子,不如甩开膀子。”

对于走上执政前台的新一届中央领导集体来说,“甩开膀子”实干,显然比单纯喊两嗓子的“空谈”要艰难很多。和十年前相比,新一届中央领导集体面临着迥然不同的经济、社会和政治挑战。

“大部制”又称大部门体制,是指对职能相同或相近的政府机构进行整合归并,进行综合设置,以减少机构重叠、职责交叉,从而提高政府效能。2008年的“大部制”改革改变了中国以往数十年机构改革中简单的“加减法逻辑”,而是组建“大部制”为基本框架的政府机构。

相较于上一轮“大部制”改革中大刀阔斧地实施多个部门的整合,本轮改革更多地则是着眼于部委职能“微调”,这体现了十八大报告中“稳步推进大部门制改革”的总体原则。

今天,中国既要保持经济增长,又要强力推进行政体制、国企、税制、金融等各方面的改革,减小贫富差距和社会分化,真正还富于民。

在全球化时代,中国跳出的每一个改革的舞步,都被全球目光所注视。从经济到政治、社会,从内政到外交,决策者们的每一个动作,都将牵一发而动全身。改革之路步步惊心,考验新一届执政团队的勇气、智慧和历史担当。大部制改革就是。

特编发“大部制改革”专题,供各位领导参考。其他栏目的文章也希望得到您的关注。

本期专题·大部制改革

- 02 15省市大部制改革方案敲定
- 04 大部制改革重在放权
- 05 行政体制改革 政府放权是突破口
- 07 国务院公布机构改革任务分工 明确规定时间节点

国是论衡

- 12 吴敬琏:中国要不要继续改革

政坛经纬

- 17 省部级官员调整布局中国善治

历史深处

- 20 华国锋因三篇作文引毛泽东注目

悦读时光

- 封三 《蒋介石的阅读史》(一)

主 办: 盐城市图书馆

刊头书法: 臧 科

主 编: 刘 进

责 编: 周玉奇

地 址: 盐城市城南新区府西路6号

邮 编: 224005

电 话: 0515-69971581 18961988622

邮 箱: 75156450@qq.com

网 址: www.yctsg.cn

设计制作: 盐城市圆融数字印刷有限公司

15 省市大部制改革 方案敲定

中央机构编制委员会办公室最新消息，又有 8 省（区）政府机构改革方案获中央批准，分别是：黑龙江、内蒙古、湖北、安徽、西藏、海南、青海、新疆。此前，上海、重庆、陕西、河南、宁夏、云南、吉林等 7 个省（区、市）的政府机构改革方案已经获批。分析人士认为，这则短消息的分量可不轻，它意味着“全国范围的新一轮地方政府机构改革已进入最后审批和实施阶段”。在此之前，国务院第一批 46 个部门已按新“三定”规定各司其职。

明确政府的法制职责，行政人员就有了应当作为和承担责任的双重压力

以往叫“三定”方案，此次改称“三定”规定，两字不同，但意义重大。当记者请国家行政学院教授杨小军对 2008 年的这项“深水作业”作出回顾时，他将分析的重点放在了“三定”规定上。

“这种文字变化的核心意图在于，一是把过去完全内部、不公开的事项改为对外公开，不仅方便了公众了解部门职能，而且也便于人们办理相关事务和便于监督；二是可以增强‘三定’的稳定性、严肃性和权威性。这对于部门正常运转和职能划分、维护其权威性和稳定性非常重要，是法治政府的应有之义。”杨小军说。

观察新划定的“跑道”不难发现，政府部门法制职责得

到了全面强调。比如，几乎所有部门都设有政策法规司或法规司、条法司、法制司等；国家发改委、国家民委、财政部、人保部、环境部、卫生部等众多部门还设有监督检查、监察司局等。

杨小军认为，通过“三定”将部门法制职能具体化、固定化，行政人员就有了应当作为和承担责任的双重压力，这样就会有人去思考谋划政府法制工作，有人去推动依法行政工作，有人去履行监管职责，有人去办理法律事务等等。

大部制改革解决了一些长期存在的职责交叉问题，但想要借此彻底杜绝职责权限冲突是一种天真的想法

为攻克长期羁绊行政效能的行政机关职权重叠交叉问题，此次“三定”拿出的解决对策，一是坚持一件事情原则上由一个部门负责，二是确需多个部门管理的事项，明确牵头部门，分清主次责任，



三是健全部门间协调配合机制，形成工作合力。

“虽然有这些实质性措施，但是否就能解决职能交叉问题呢？我认为还有待于进一步实践和观察。”杨小军说。

学者持有保留态度是有道理的。职责交叉问题由来已久，“冰冻三尺非一日之寒”，要消除化解也绝非可简单到“毕其功于一役”。

职责不清的后果就是，当有利可图时，行政管理“一哄而上”，政出多门、重复执法屡见不鲜，令管理相对人无所适从；当无利可图时，行政管理“踢皮球”，群众投诉的问题解决不了，相互推诿，无人问津。

按照此次“三定”规定，中央编办有关负责人解释称，一些长期存在的职责交叉问题得到较好解决。比如，在电影、音像制品、动漫和网络游戏管理方面，明确动漫和网络游戏管理职责统一由文化部承担，电影管理职责统一由广电总局承担，音像制品管理职责统一由新闻出版总署承担；在食品安全监管方面，明确卫生部负责食品安全的综合协调，工商总局、质检总局、食品药品局等部门各负其责等。

此次大部制改革通过建立健全“部际协商机制”和“部际联席会议制度”来强化政府部门间的关系协调，被学者们普遍认为是富有创意的。

北京行政学院法学部教授金国坤提醒说：“想要通过大部制改革彻底杜绝职责权限冲突是一种天真的想法。只要专业分工存在，权限冲突就无可避免。大部制改革只能减少部门间权限的冲突，而不能完全消灭冲突。”

政府运行中权责脱节、重权轻责、缺乏监督，有利的事情争着管、出了问题没人管的现象是这次“三定”要着力解决的重要问题

余功安是湖北省随州市社会保险事业中心综合科的一名普通公务员。除了驾驶员的身份，他还要协助整个中心的后勤保障工作和接待工作，更重要的是，他每天还需到社会保险事业中心的综合服务大厅做医疗保险的结算工作，同时还要时刻接受综

合科指派的临时任务。

像余功安这样繁忙的“一人三责”的公务员是随州大部制改革的产物。

从国务院46个部门的新“三定”规定来看，“一部多责”的情形也很普遍，“承担……责任”字样频繁出现，非常抢眼。比如，国土资源部不仅需要负责大量的监管工作，还要承担规范国土资源管理秩序的责任；承担全国耕地保护的责任；承担节约集约利用土地资源的责任……这意味着如果出了问题，国土资源部部长要负全责。

大部制改革后，凡是在老百姓眼里认为有实权的部门，大多数被明确赋予了相应的行政责任。

中国政法大学教授石亚军曾对全国14个省市自治区四级政府和香港、澳门特区政府做过大规模调查，他发现，目前我们的政府权责关系脱节比较严重，要么权力很大，缺乏责任约束，要么责任重大，没有权力配套。

“长期以来，在政府运行中确实存在着一些这样的现象。”中央编办有关负责人称，明确和强化部门责任，是这次“三定”要着力解决的重要问题。

杨小军说，法治政府必须是责任政府。2008年，针对我国发生的一系列食品安全、生产安全事件，相关政府人员引咎辞职，行政问责彰显力度。

“明确和强化部门责任，有利于增强政府部门及其工作人员的责任意识和服务意识，提高政府的执行力和公信力，同时也为推行行政问责制、加强责任追究提供了必要的依据。”中央编办有关负责人表示。

杨小军认为，在目前正在进行的地方政府“三定”中，应当特别重视行政责任的规定，“无论是部门主要职责还是部门内设机构，都应当非常清楚地规定在法制工作方面的责任范围、责任目标 and 责任主体。”杨小军说，只有明确具体的责任机构和责任人，相关工作才会有考核标准，行政问责也才能有坚实的基础。

（新华日报）

大部制改革 重在放权

核心提示：当前一个非常重要的内容是改革，而改革最要改的将是政府本身。实际上就是要对政府的权力进行限制，形成小政府、大社会、大市场的格局。但要想实现这种转移，就必须培育足够可以承接这种转移的平台。

各界瞩目的大部制方案终于在3月10日出台。

第十二届全国人民代表大会第一次会议在人民大会堂举行第三次全体会议，国务委员兼国务院秘书长马凯对国务院机构改革和职能转变方案作了说明。方案显示，组建国家铁路局并入交通部、建中国铁路总公司，取消卫生部、国家计生委、建国家卫生和计生委，组建食品药品监管总局、重组海洋局，重新组建国家能源局、撤销国家电力监管委员会，组建新闻出版广播电影电视总局、取消广电总局。

考虑到今年是习李体制第一年，对比之前的大部制改革，这次大部制改革从机构增减数量上力度并不大，但内涵已经发生了重大转变，对企业、社会、地方政府的放权成为一个重要改革点，意在通过放权激发中央政府以外的更多的活力，从而保持中国经济的平稳增长和利于社会的整体转型。

大部制改革的实质并非是数量概念而应该是放权、效率概念。这次国务院机构在改革更重职能转变的内容而非重形式，不是单纯为了迎合社会上对于大部制的“改革瘾”而刻意追求数量减少。注重效率提升、职能转变和激发活力，面对政府和市场的边界问题，可以说这次国务院机构开始回归到大部制改革的实质层面。

对于大部制的解读是多重的。释放企业、社会、地方政府的活力是一个非常重要的方面。当前一个非常重要的内容是改革，而改革最要改的

将是政府本身。实际上就是要对政府的权力进行限制，形成小政府、大社会、大市场的格局。但要想实现这种转移，就必须培育足

够可以承接这种转移的平台。自然需要培育社会组织发展，大力壮大民营企业，让地方政府拥有更多以前属于中央政府的审批权力，是一个非常重要的主线。

通过培育社会、企业以及壮大地方的相应自主权是让政府逐渐变小的重要基础。

这次国务院机构改革的方案从指导思想上是立足于向企业、社会、地方政府释放活力。方案内容上明确提出：一方面扶持社会组织，方案明确提出优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。其潜台词就是希望有意识扶持与培育社会自治能力，比如社会中介组织、社区议事机构等自组织的合法合规合德地成长，这样让政府收缩其职能范围才有了基础。另外一方面方案提出，要减少和下放投资审批事项，减少和下放生产经营活动审批事项，减少资质资格许可和认定等。这些都是希望让政府以外的各种要素能够更加自由的流动，释放出活力。

这种活力的释放，短时间内有利于确保中国经济平稳增长，长远来看也是为了未来推动更大的包括政治、经济体制改革，做基础性制度准备。

当然要想让这次国务院机构改革取得实际效果，最终还是要落实到执行中去。从国务院机构改革的历程来看，由于巨大的利益阻碍常会出现反弹和执行最终不到位。为此，这次中国政府的新一轮机构改革在制定时出现了改革思维，那么在执行过程中更需要强化改革思维，让更多社会力量参与到政府推行其落实国务院机构方案中来。

只有这样，这轮国务院机构改革才能够真正实现其初衷目标。

（凤凰网城市专栏作家 易鹏）

行政体制改革

政府放权是突破口

在转变政府职能过程中，如何调整中央和地方的关系，“哪些该中央管，哪些该地方管，需要明确”。

行政体制的复杂性远远大于经济市场。如果要找突破，那就是大家赶紧达成改革共识，不要再各自关起门来搞改革。

2013年2月28日上午，中共中央在中南海怀仁堂举行民主协商会。中共中央总书记习近平在讲话中指出，行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求。要实现全面建成小康社会和全面深化改革的目标，必须深化已进行三十多年并取得重要成果的行政体制改革，破除制约经济社会发展的

体制机制弊端。

2013年3月10日，新一轮“大部制”方案公布，时任国务院秘书长马凯所作的说明中，以往的“行政管理体制改革”都成了“行政体制改革”，少了“管理”二字。

“这个进步很大。”国家行政学院公共管理学部副主任马庆钰说，行政本来就包含“管理”的意思。更深刻的意义还在于，淡化管理色彩后，突出了政府服务和监管职能，这对推进下一步行政体制改革无疑有导向性意义。

其实，中央对“行政体制改革”的认识也在

不断深化。5年前十七届二中全会，还提出了到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理“管理”体制。但到十八大，就正式提出了“行政体制改革”，并作出部署。2013年2月召开的十八届二中全会，再次明确了行政体制改革的重要性，指出它是推动上层建筑适应经济基础的“必然要求”。

但毫无疑问，目前改革已进入深水区，行政体制改革也不例外。3月17日，国务院总理李克强在回答记者提问时，并不掩饰改革的阻力，他说要有“壮士断腕”的决心。接下来的就是，除了决心，该选择什么样的方法与路径。

调整中央与地方关系

在马庆钰看来，行政体制改革内容繁杂，“落脚点还是要落在转变政府职能和转移政府职责”。马凯也强调，政府职能转变是深化行政体制改革的核心。

“为什么要将转变职能放在这么重要的地位？”中国人民大学公共管理学院院长董克用说，社会已经发展到这个阶段，政府要从计划经济时代直接管企业、抓经济，转向更多侧重于公共服务，比如环境、卫生、教育等。

马庆钰认为，要“转变”，就涉及“边界”划分问题，政府和市场、企业之间的合理边界，政府与社会组织、事业单位之间的合理边界，都要考虑到。

特别是在转变政府职能过程中，如何调整中央和地方的关系。“哪些该中央管，哪些该地方管，需要明确。”董克用说，之所以经常会出现中央出政策地方出钱，但最终无钱可出的局面，就在于行政体制出了问题。

这次职能转变方案就提出了要充分调动中央和地方的积极性，马庆钰觉得这是个不小的突破，以前历次行政体制改革中涉及较少，说明中央已意识到中央与地方权责利失衡的问题。此次改革

方案中明确提出下放投资审批事项，下放生活经营性活动审批事项，以及下放对转移支付的支配权，意图在于为地方让渡更多自主空间。

实际上，此次两会期间提出的政府职能转变和机构改革，只是行政体制改革的一小部分。依据十八大报告的部署，未来要启动的行政体制改革主要内容还会包括，优化行政层级和行政区划设置、提高政府公信力和执行力、严格控制机构编制并减少领导职数、推进事业单位分类改革。马庆钰认为，调整优化党政关系、落实绩效与问责制度、行政方式方法的创新，都是未来行政体制改革的应有之义。

“壮士断腕，不是说断就断的”

改革开放以来，中国已历经7次行政体制改革，但老问题一直无解。“难在缺乏共识。”董克用说，比如医改，都说要改，但怎么改，公立医院怎么办，至今缺乏共识，所以改革很难推进。

“如何设计得更科学、合理是个问题。”马庆钰说，但最主要的难点是改革促动了一些人的利益，这才是改革的阻力所在。

另外，行政体制改革一头连着经济体制改革，一头连着政治体制改革。而政治体制改革和行政体制改革成了当前改革的瓶颈，如果不适时推进，行政体制改革单兵突进也难以见效。

国家行政学院经济学部主任张占斌也强调改革要有系统性，首先是各项改革要协调，不能不同的改革方案之间相互打架，另外就政治、经济、行政的改革要配套。目前经济体制、行政体制的大方向已经有了，政治体制改革也可适当进行，比如捍卫宪法、捍卫法治要明确，选举方面可以适当加大竞争性，对行政行为的监督要加强，可以加大公开的力度。

马庆钰希望能通过敏感度低些的行政体制改革，为政治体制改革创造一些条件。“壮士断腕不是说断就断的，很不容易。”

“每项改革都要有系统性。”董克用觉得，未必每项改革都与其他改革之间存在太多关联性。如果下定决心要推动，解决公立医院问题、解决高校体制问题与政治体制改革能有多大关系呢？

突破口在哪

改革千头万绪，究竟从何突破？国家行政学院教授马庆钰一直在考虑即将展开的众多行政体制改革中，应该有个系统性、提纲挈领性的改革来带动其他改革。

“大部门制就是多项改革的交集地带。”马庆钰举例，比如与事业单位改革之间的联系就在于，大部门制不是简单地合并同类项，而要把决策和执行分开，执行不仅存在于政府内部上下级之间，还要有独立于政府之外的机构来承担，事业单位经过改革之后刚好可以承接一些任务。大部门制与行政审批也有联系，大部门制是要落到职能转变，会大量减少一些审批项目，也契合了行政审批制度改革。此外，大部门制改革对编制管理改革，对党政关系调整优化也有推进和带动作用。

张占斌认为，这次政府放权就是个突破口，会有很大的带动作用。企业有了积极性，社会力量也有了积极性，那么就会反过来推动行政体制改革及整体改革。

而董克用不太赞成用“突破口”这个提法，理由是行政体制改革不像当年经济体制改革，有什么类似于“一承包就灵”的抓手。行政体制的复杂性远远大于经济市场。如果要找突破，那就是大家赶紧达成改革共识，不要再各自关起门来搞改革。

董克用乐观地认为，十年内会形成基本适应社会主义市场经济体制的行政体制，因为社会需求已经很迫切了。今后会集中考虑政府在公共领域的职能转变，“不解决是不行的”。

（南方周末 钱昊平）



国务院公布机构改革任务分工 明确规定时间节点

国务院办公厅3月28日发布《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》。通知明确了各项任务要求和分工,并规定了具体的时间节点。

一、2013年完成的任务(共29项)

(一)组建中国铁路总公司。(2013年3月14日已完成企业注册登记)

(二)制定印发国家食品药品监督管理总局、国家铁路局“三定”规定和地方改革完善食品药品监管体制的指导意见。(中央编办、食品药品监督管理总局分别负责,征求财政部等有关部门意见。2013年3月底前完成)

(三)制定印发国家卫生和计划生育委员会、国家海洋局、国家能源局“三定”规定。(中央编办负责,征求财政部等有关部门意见。2013年4月底前完成)

(四)整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责等。(中央编办负责。2013年4月底前完成)

(五)严格控制新设行政审批项目,防止边减边增,今后一般不新设许可,因特殊需要确需新设的,必须严格遵守行政许可法的规定,加强合法性、必要

性和合理性审查论证。(法制办会同中央编办负责。2013年4月底前提出并执行严格控制新设行政许可的具体措施)

(六)制定印发国家新闻出版广电总局“三定”规定。(中央编办负责,征求财政部等有关部门意见。2013年5月底前完成)

(七)制定印发机构改革中涉及发展改革委、公安部、民政部、工业和信息化部、交通运输部、农业部、商务部、海关总署、工商总局、质检总局等部门的职责调整通知。(中央编办负责。2013年6月底前完成)

(八)减少和下放一批投资审批事项。列明取消审批的投资项目(含按照行政审批制度改革原则取消的国家规划内需要审批的项目)、下放地方审批的投资项目(含下放地方的国家规划内需要审批的项目),列明国务院投资主管部门保留审批的涉及其他地区、需要全国统筹安排或需要总量控制的项目以及需要实行国家安全审查的外资项目。加强对投资活动的土地使用、能源消耗、污染排放等管理,发挥法律法规和发展规划、产业政策的约束和引导作用。对确需审批、核准、备案的项目,要简化程序、限时办结。(发展改革委会同工业和信息化部、交通运输

部、水利部、农业部、商务部以及国土资源部、环境保护部等有关部门负责。2013年6月底前发布新修订的政府核准投资项目目录,修改出台投资项目审批、核准、备案管理办法)

(九)下放一批国家采用补助、贴息等方式扶持地方的项目。国务院部门确定投资方向、原则和标准,具体由地方政府安排,相应加强对地方政府使用扶持资金的监督检查。(发展改革委同财政部、工业和信息化部等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十)按照行政许可法的规定,取消和下放一批生产经营活动和产品物品的许可事项,取消一批对各类机构及其活动的认定等非许可审批事项,取消一批资质资格许可事项,相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十一)除法律、行政法规或国务院有明确规定的,取消达标、评比、评估和相关检查活动。(人力资源社会保障部会同工业和信息化部、监察部、民政部、财政部、住房城乡建设部等有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十二)减少、合并一批财政专项转移支付项目,下放一批适合地方管理的专项转移支付项目。相应加强财政、审计监督。(财政部会同有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十三)整合城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责等。(中央编办负责。2013年6月底前完成)

(十四)提出将注册资本实缴登记制改为认缴登记制等放宽工商登记条件、实行“宽进严管”的方案,提出修改相关法律、行政法规和国务院决定的建议。(工商总局会同有关部门负责。2013年6月底前完成)

(十五)取消一批不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目,降低收费标准。(财政部、发展改革委分别会同有关部门负责。2013年9月底前完成)

(十六)减少一批重要领域和关键环节的部门职责交叉和分散。(中央编办负责。2013年9月底前完成)

(十七)清理工商登记前置审批项目,提出拟取消的前置审批项目和改为后置审批的项目以及加强监督管理的措施,提出修改相关法律、行政法规和国务院决定的建议。(中央编办、工商总局会同有关部门负责。2013年9月底前完成)

(十八)逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使行业协会商会真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责。2013年9月底前提出脱钩方案,确定一批行业协会商会进行试点,同时试点一业多会)

(十九)提出一批实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订建议。(法制办负责。根据《方案》实施情况同步提出建议,2013年9月底前完成)

(二十)国务院各部门加强自身改革,大力推进本系统改革。(各部门分别负责。2013年9月底前按照《方案》精神和职能转变要求,提出加强自身改革和推进本系统改革的具体措施)

(二十一)规范非许可审批项目的设定和实施。(中央编办负责。2013年12月底前出台具体办法并组织实施)

(二十二)整合一批业务相同或相近的检验、检测、认证机构。(中央编办会同质检总局等有关部门负责。2013年12月底前完成)

(二十三)对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度,依法加强登记审查和监督管理。健全社会组织管理制度,推动社会组织完善内部治理结构。(民政部会同法制办负责。2013年12月底前完成《社会团体登记管理条例》等相关行政法规修订工作,民政部门按新制度加强监督管理,促进社会组织健康有序发展)

(二十四)完善宏观调控体系,强化宏观调控措施的权威性和有效性,维护法制统一、政令畅通。(发

展改革委会同财政部、人民银行、监察部、商务部、银监会等有关部门负责。2013年12月底前提出完善宏观调控体系的意见)

(二十五)消除地区封锁,打破行业垄断,维护全国市场的统一开放、公平诚信、竞争有序。(商务部、税务总局会同发展改革委、工商总局、银监会、证监会、保监会等有关部门负责。有关部门在职责范围内严格执行有关规定,完善政策措施。2013年12月底前商务部牵头解决一批突出问题)

(二十六)加强社会管理能力建设,创新社会管理方式。(发展改革委、民政部会同公安部、司法部、人力资源社会保障部、教育部、卫生和计划生育委员会等有关部门负责。2013年12月底前在职责范围内提出加强和创新社会管理的具体措施)

(二十七)公平对待社会力量提供医疗卫生、教育、文化、群众健身、社区服务等公共服务,加大政府购买服务力度。(财政部、发展改革委同卫生和计划生育委员会、教育部、文化部、民政部、农业部、人力资源社会保障部等有关部门负责。2013年12月底前提出具体政策)

(二十八)推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。(中央编办会同法制办负责。2013年12月底前推进部门组织条例有关试点工作)

(二十九)加强技术标准体系建设。(质检总局会同有关部门负责。2013年12月底前提出改革完善强制性标准管理的方案,并组织修订一批急需的强制性标准)

二、2014年完成的任务(共28项)

(一)下放一批国家采用补助、贴息等方式扶持地方的项目,相应加强监督检查。出台并实施扶持地方项目及资金使用管理制度。(发展改革委同财政部、工业和信息化部等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(二)按照行政许可法的规定,取消和下放一批生产经营活动和产品物品的许可事项,取消一批非许可审批事项,取消一批资质资格许可事项。相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政

部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(三)取消国务院部门对企业事业单位和个人进行水平评价的事项,改由有关行业协会、学会具体认定。相应加强监督管理。(中央编办会同监察部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、法制办等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(四)减少、合并一批财政专项转移支付项目,下放一批适合地方管理的专项转移支付项目,相应加强财政、审计监督。出台并实施完善财政转移支付制度的意见。(财政部会同有关部门负责。2014年6月底前完成)

(五)基本完成清理不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目的工作,发布新的行政事业性收费和政府性基金项目目录及收费标准并组织实施。(财政部、发展改革委分别会同有关部门负责。2014年6月底前完成)

(六)减少一批部门职责交叉和分散。(中央编办负责。2014年6月底前完成)

(七)整合建立统一规范的公共资源交易平台,有关部门在职责范围内加强监督管理。(发展改革委同财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、税务总局等有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(八)推动建立统一的信用信息平台,逐步纳入金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息。(发展改革委、人民银行会同银监会、证监会、保监会、工商总局、税务总局、人力资源社会保障部、公安部、财政部、工业和信息化部、民政部、商务部等有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(九)加强政务诚信制度建设。(发展改革委同有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(十)建立以公民身份号码为基础的公民统一社会信用代码制度。(公安部会同有关部门负责。2014

年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(十一)建立以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码制度。(发展改革委、质检总局、税务总局会同有关部门负责。2014年6月底前提出方案,由中央编办对方案统筹协调、提出意见)

(十二)出台并实施不动产统一登记制度。(国土资源部、住房城乡建设部会同法制办、税务总局等有关部门负责。2014年6月底前出台不动产登记条例)

(十三)出台并实施信息网络实名登记制度。(工业和信息化部、国家互联网信息办公室会同公安部负责。2014年6月底前完成)

(十四)出台并实施新的现金管理制度。(人民银行会同财政部、税务总局、银监会等有关部门负责。2014年6月底前完成)

(十五)完善各类国有资产管理制度和体制。(财政部会同国资委、中央编办等有关部门负责。2014年6月底前提出完善的意见)

(十六)完善依法行政的制度,提高制度质量。(法制办负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十七)健全科学民主依法决策机制,建立决策后评估和纠错制度。(法制办、国务院办公厅会同有关部门负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十八)严格依照法定权限和程序履行职责,确保法律、行政法规有效执行。(法制办、监察部分别负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(十九)深化政务公开,推进行政权力行使依据、过程、结果公开。建立健全各项监督制度,让人民监督权力。强化行政问责,严格责任追究。(国务院办公厅、法制办、监察部分别负责。2014年6月底前提出落实方案并组织实施)

(二十)提出一批实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订建议。(法制办负责。根据《方案》实施情况同步提出建议。2014年6月底前完成)

(二十一)出台并实施政府非税收入管理制度。(财政部负责。2014年12月底前完成)

(二十二)整合一批业务相同或相近的检验、检测、认证机构。(中央编办会同质检总局等有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十三)逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩。探索一业多会,引入竞争机制。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责。2014年12月底前总结脱钩工作、一业多会试点经验,研究提出逐步推开的意见)

(二十四)通过修订或制定国务院部门“三定”规定,强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等职能。(中央编办会同有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十五)建立起维护全国市场统一开放、公平诚信、竞争有序的长效机制。(商务部、税务总局会同发展改革委、工商总局负责。2014年12月底前完成)

(二十六)修订《国务院行政机构设置和编制管理条例》,组织开展机构编制法制化的研究工作。(中央编办会同财政部、法制办负责。2014年12月底前完成)

(二十七)建立健全推荐性标准体系。(质检总局会同有关部门负责。2014年12月底前完成)

(二十八)完善金融账户实名登记制度。(人民银行、税务总局会同财政部、银监会、证监会、保监会负责。2014年12月底前完成)

三、2015年完成的任务(共11项)

(一)发布新修订的政府核准投资项目目录,并基本完成投资体制改革。根据经济社会发展需要,按照“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则,最大限度地缩小审批、核准、备案范围,切实落实企业和个人投资自主权。(发展改革委会同工业和信息化部、交通运输部、水利部、农业部、商务部等有关部门负责)

(二)基本完成取消和下放生产经营活动和产品

物品的许可事项、取消非许可审批事项、取消资质资格许可事项工作,相应加强监督管理。(中央编办会同发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、监察部、法制办等有关部门负责)

(三)减少一批部门职责交叉和分散。(中央编办负责)

(四)基本完成整合业务相同或相近的检验、检测、认证机构的工作。(中央编办会同质检总局等有关部门负责)

(五)推进商务诚信建设。(发展改革委、税务总局会同商务部、工商总局等有关部门负责提出具体办法,有关部门在职责范围内组织实施)

(六)基本完成行业协会商会与行政机关脱钩。出台实行一业多会的具体办法。(发展改革委、民政部会同国资委等有关部门负责)

(七)出台并实施政务诚信制度。(发展改革委会同有关部门负责)

(八)出台并实施以公民身份号码为基础的公民统一社会信用代码制度。(公安部会同有关部门负责)

(九)出台并实施以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码制度。(发展改革委、质检总局、税务总局会同有关部门负责)

(十)基本建成强制性与推荐性标准协调配套、符合经济社会和科技发展需要的技术标准体系。(质检总局会同有关部门负责)

(十一)基本完成实施《方案》涉及的有关法律和行政法规的修订工作。(法制办负责)

四、2017年完成的任务(共4项)

(一)基本建成集合金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息的统一平台,实现资源共享。(发展改革委、人民银行会同银监会、证监会、保监会、工商总局、税务总局、人力资源社会保障部、公安部、财政部、工业和信息化部、民政部、商务部等有关部门负责)

(二)基本形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。(民政部、发展改革委同有关部门负责)

(三)基本形成统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。(民政部、中央编办分别负责)

(四)基本形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的国务院机构职能体系。(中央编办负责)

五、工作要求

(一)提高认识,切实加强领导。《方案》经全国人大通过,具有法律约束力,各部门都要高度重视《方案》落实工作,深刻认识国务院机构改革和职能转变的重大意义,准确把握各项改革要求,将落实《方案》作为今后一个时期的重要工作,主要领导亲自负责,精心组织,周密安排,加强新闻宣传和舆论引导,以更大力度,在更广范围、更深层次上加快推进职能转变,确保改革取得实质性进展。

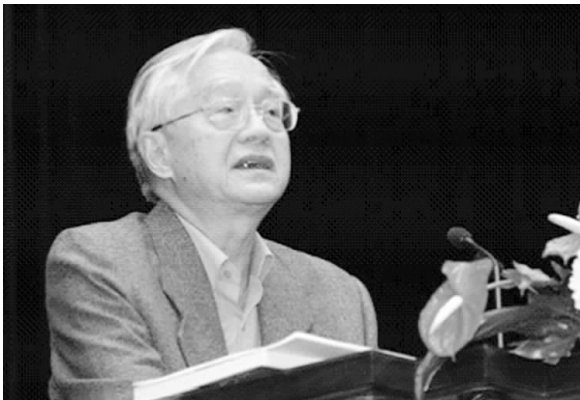
(二)明确分工,形成工作合力。各部门要立即建立落实《方案》的工作机制,按照任务分工,制定工作方案,倒排时间表,分解任务,责任到人,确保按要求完成任务。涉及多个部门的,牵头部门要负总责,其他部门要密切配合、积极支持。落实任务分工需要增加参与部门的,请牵头部门提出并商有关部门确定。

(三)突出重点,逐项抓好落实。要按时完成新组建部门的“三定”工作。“三定”规定要坚持精简统一效能原则,落实职能转变要求,综合设置内设机构,严格控制人员编制和领导职数。各部门都要把职能转变放在更加突出位置,做到该取消的必须取消,该下放的必须下放,该整合的必须整合,真正做到向市场、社会放权,减少对微观事务的干预,同时该加强的要切实加强,改善和加强宏观管理,严格依法监管,提高政府管理科学化水平。

(四)加强督查,务求取得实效。国务院办公厅负责对《方案》落实工作的统筹协调、跟踪了解、督促检查、汇总情况,提出工作意见建议。国务院办公厅将对各部门落实分工情况组织专项督促检查,确保各项改革措施逐一落实到位,以实实在在的改革成效取信于民,树立新一届国务院良好形象。

(江苏网3月26日)

吴敬琏：中国要不要继续改革



吴敬琏

编者按：3月16日，著名经济学家吴敬琏出席中欧国际工商学院论坛，并发表“中国怎样重启改革”演讲。吴敬琏称中国在过去几年一度出现这样一种声音，认为改革的方向错了，应该把市场放在政府命令之下，加强政府对市场的干预。后果是就使得改革放慢，旧体制留下来的遗产扩大影响，造成一种怪圈，粗放发展方式被强化和寻租腐败愈加严重。到了2011年，越来越多人认识到开倒车不是出路，只有改革才是出路。十八大做出关系中国前途和命运的重要决定，坚持走改革开放以来改革的道路。

现在方向明确了，下一步怎么做？吴敬琏分析每一次改革的大推进都必须完成三件事：第一件事，就是确定改革的目标；第二件事，要制订重点改革的方案和改革的总体规划；第三件事，要落实这些方案和规划，要克服阻力，把各项改革措施落到实处。现在首先要完成第二步，接下来推进第三步。

以下为吴敬琏先生演讲全文：

一、中国要不要继续改革、还是转变方向，过去几年出现动摇

既然是高朋满座，我们就把这次讲座做得宽松

一点，大家坐在一起，议论一下当年大家所关心的问题。讲到了如何重启改革，刚才主持人已经说了，改革问题好像是十八大以来众所关心问题中的重中之重，今天我就跟大家交流一些我自己关于这个问题的看法。

首先讲两点，一是十八大的重大意义，就是推进全面深化改革是十八大做出的决定，我觉得十八大做了很多决定，这是十八大决定中最重要的一个，就是要全面深化改革。在过去的一段时间，对于改革是不是应该继续推进，还是应该转变方向，有7、8年，甚至10年的时间，社会上产生了一些不同的议论，方向似乎发生了一些动摇。所以改革的步伐就慢下来了。十八大决定，我们要沿着70年代末期这条路线重新向前推进。所以第一个问题讲一讲十八大政治决定的意义，它是在什么背景下推出的。第二，十八大既然做了这个决定，我们应该做什么？眼前应该做什么？

先说第一个问题，十八大开完以后，社会上有很多议论，媒体上对十八大的意义也做了大量的解读。这些解读并不完全一样，比如说有的认为十八大最重要的决定就是提出了2020年全面建成小康社会的目标，国内生产总值和国民收入都要翻一番，就是这两个宏伟目标是最重要的。也有人说，十八大最重要的就是提出了一个四化和一类要求，要求工业化、信息化、城镇化、工业现代化同步发展，这是以前没有这样提的，特别是其中的城镇化问题是新提出来的问题，这是很重要的。

还有的从社会、思想、文化上面着眼，就认为十八大专委会报告里面讲了24个字的社会核心价值观，这里面就涉及到国家一些争论的问题，比如说自由、民主等等，是不是属于社会的核心价值观，那么

这次都包容在里边了,也是非常重要。

在我看来,这些当然都很重要,最重要的一点是十八大在中国到底往什么方向走的问题上作出了决策。这个决策就是要坚持上个世纪70年代十一届三中全会以来改革这样一个路线。坚持全面深化改革,这个是一个决定中国前途和命运的重大决定,我认为这件事情是重中之重。

所以就需要我们回应一下十八大开会以前,关于这个问题的一些讨论,一些不同思想,不同方针,也就是十八大做出这个决定,它的历史背景是什么。我们在座的有的年纪比较大,应该比较熟悉,也有些同学比较年轻,不一定很清楚地知道在过去30年发生了什么事情,特别是在十八大前10年又有些什么变化,有些什么样的分析。

实际上,我刚才说十八大这个决定的重要性,完全是根据当时的历史背景来讲,十八大前,在整个社会,包括执政党内部有很激烈的辩论。

70年代末期,就是文化大革命结束以后,中国面对的是一个支离破碎的社会,是一个濒临崩溃的国民经济,那个时候逐渐就形成了共识,要通过改革开放来寻找救国救民的道路。1984年10月,二届三中全会上,确定了中国要朝向一个社会主义有机化的商品经济的方向进行改革。到了1992年十四大就确定了中国的改革目标和社会主义民主,这个目标更加明确了。以市场经济为目标的改革开放,在整个20世纪做了很多的工作,到了20世纪末期,就宣布建立起了社会主义市场经济的方向。也就是说,大体上实现了从过去的计划经济,或者叫命令经济到市场经济的过渡,市场经济的初步框架建立起来了。

正是因为有这样一个市场经济改革,促成了中国经济30年的高速度增长,到了2010年,中国不管是GDP,经济活动总量,还是进出口贸易总量,都分别超越了日本和德国,成为世界第二。但是我们这个市场经济的改革并没有取得完全的成功,我们的经济体系里还留存了很多过去旧体制的遗传,旧体制叫做计划经济。实际上,中国除了第一个五年计

划,多少有一个计划,以后就没有真正的通过计算,编制出一个计划能够执行。所以严格地说,他不是原来意义上的计划经济,但是有一点是一直保持的,就是用行政命令来分配资源。所以更准确说我们把它叫做命令经济。

命令经济的主要特点就是政府用行政命令来配置资源,来决定生产什么,生产多少产品,投资从哪里来,都是由行政命令指定的。而市场经济的特点呢?资源的配置基本上是由市场的价格来进行配置,而且这个市场体制也形成了一个兼容性的激励机制,就是鼓励那些对社会有贡献的人,通过给他们更高的报酬来鼓励他们为社会做出贡献。

虽然我们在一些重要的交易活动上都是通过市场来进行,但是改革资源配置中还有一个很重要的力量,就是原来命令经济中政府的力量仍然起着很大的作用,这个旧体制的遗产仍然严重存在着,就是我们经济发展工作报告经常提到的,不平衡、不协调、不可持续,这个问题就越来越严重。

总体来说是两个问题困扰着我们经济的发展,社会的协调。一个问题就是所谓经济发展方式,或者叫经济增长方式的转型,举步维艰。经济的增长有不同的模式,像我们过去的经济增长主要是靠大量的投入资源,货币表现就是由投资来支持增长。这样一种增长方式,我们通常把它叫做粗放的增长方式,或者叫做粗放的经济增长方式,这种方式带来很多弊病,它是不可持续的。所以从这个改革开放以来,一直想要改变这种状况,特别是在“九五计划”,就是1995年制订的计划,决定要转变经济增长方式。这个经济增长方式就是靠投入实现增长,转变到集约的增长方式,集约增长方式的主要特点就是靠效率的提高来实现的。

但是从“九五计划”我们就知道的很清楚,经济增长方式的转变要靠经济体制的转变才能够实现。所以当时提出的口号叫做要实现两个根本转变:一个根本转变就是从粗放的增长方式转变到集约的增长方式;另外一个转变就是要从计划经济转变到市场经济。后一个转变是前一个转变的关键。

在“九五计划”期间,这两个转变都做出了一定的成绩,但是并没有能够完成。转变过来会发现一些什么呢?首先就是资源会变得越来越短缺。第二个问题,就是因为大量耗费资源,生产活动一方面会创造新的价值,另一方面一定会对环境造成污染。靠着粗放的增长方式,它就会使得这个环境的损害无法治愈,无法自己调节。于是环境就被破坏,生态的损害就会积累到一定程度,对空气污染积累到程度,我们的大气,中国三分之一左右大气就变成北京这个样了。

那么还有更深入的问题:这种粗放的增长方式因为它是靠投资来实现增长的,投资在经济中的比重在不断地提高,而消费的比重在不断下降,这样就造成了大众不能够分享我们经济增长得来的好处,使得人民生活水平的提高缓慢。进而言之,它就会造成收入分配上的差距拉大等等这样一些社会问题。

另外一个问题就是腐败,腐败的根源是什么?让我们有个分析,它的主要原因就是来自行政权力对经济活动的干预,造成了一种寻租的体制环境。因为旧体制遗产大量存在,所以这个行政的制度基础也普遍存在。80年代后期,通过所谓双轨制,倒买倒卖来寻租,就变成让群众十分不满的一个问题。

因为这个问题并没有解决,经济体制和市场经济体制双轨并行,行政权力在经济活动中到处起着重要的作用,于是寻租活动就越来越严重。如果说80年代,寻租活动主要是从价格的双轨制来的,那么到了21世纪,最重要的来源来是什么呢?就是土地,土地应该是征收价格和政府的批租价格的巨大差价,这个差价总额据说有几十万亿,就是租金总额占国民经济的比重太高,于是到处都可能产生饥饿的形态。所以腐败问题变得越来越严重。当然腐败和垄断加在一起,对于我们收入分配中的贫富分化,也造成了很严重的后果,这是两个问题,就使得我们经济的矛盾不断被激化。

在这种情况下就有了不同的意见,应该怎么办呢?怎么来面对这些问题呢?一方面,中国的党政

领导,在本世纪初已经认识到我们的体制存在很大问题,还存在很多旧体制的遗产,必须要进一步完善。2003年,十六届三中全会通过了一个决定叫《关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》。这个决定通过的背景就是,当时已经认识到我们在20世纪末期,宣布建立的市场经济初步框架,仍然存在很多缺陷,还需要进一步改革,去消除旧体制遗留下来的东西,使得社会主义市场经济体制更加完善。很可惜的是,这个决定的执行情况不好,现在回头看,要求进行的改革很缓慢,或者是完全没有动。

一些重要领域的改革,本来已经决定了,但是进行了一半就停下来了,比如一些重要部门改革,电力部门的改革,本来要求厂网分开、竞价上网、输配分开、售电放开,国务院2002年批准了电力部门的改革方案,刚才这四项只做了一项,就是厂网分开,电网和发电厂分开了,这个分开起了很好的作用,可是其他各项都没有做。

另外一个铁道的改革,铁道改革做了很多研究,但是完全没有做。所以到这一次,决定撤销铁道部。在这以前,铁道部是一个超级的政企合一,不但行政和企业是合一的,而且有自己的《公检法》,就是说改革完全没有进行。

这个时候就有另外一种思想出来,把我们存在的各种各样问题都说成是由市场化改革带来的,甚至把看病难、看病贵、上学难,这样一些事情跟市场完全不能搭界的问题,都归于市场化改革造成的。于是就出现了一种思想,认为改革的方向错了,应当向另外一个方向改革,就是把市场放到政府的命令之下,强化政府对于经济生活的干预。

这样一种偏向造成的后果就使得改革放慢,而旧体制留下来的遗产反倒扩大了他的理想,就造成一种怪圈,本来这个问题是因为改革不足造成的粗放发展方式和寻租腐败的盛行,现在提出一种办法,正好强化了粗放发展的基础。腐败本来是由于权力进入经济活动造成的,如果要用加强党政机关行政权力的办法来制止腐败,结果就使得寻租活动的基础更加扩大,那么就会使得腐败变得更加严重。

出现了腐败现象,就要用审批制来克服腐败现象。审批制本身就是寻租的制度基础,那就会使腐败现象更加严重,变成一种恶性循环的怪圈。

二、到 2011 年,越来越多人认识到开倒车不是出路,只有改革才是出路

2009、2010 年,这时候社会矛盾变得非常激化,而这种开倒车的思想也可能达到最高的成就。但大致上,2011 年,情况发生了一些变化,这个改变是怎么发生的呢?

一方面从本世纪以来,关于到底应该走向哪一个方向的问题,有很多讨论、争论、辩论,真理也就越辩越明,越来越多的人认识到,开历史的倒车不是出路,只有改革才是出路。当然这是一种思想上理论上的结论,更重要的是实际生活中的教育,使我们认识到用开倒车的办法解决眼前的问题,虽然短期可能取得某些成效,但从中长期来看,造成的后果很严重。

比如说温州高铁事故,高铁事故本身和整个铁路系统体制没有直接关系,但这件事情引起了人们的思考。不要走市场化道路的人们,常常把高铁建设取得的成绩看成是强政府下发展经济体制的一个突出表现。确实高铁取得了很显著、很亮丽的短期成绩,而且中国确实需要高铁建设。如果从短时期去看,应该是超级政企合一的铁道部做出的伟大成绩。但温州撞车事件,引起了人们的思考,人们会全面考虑这个问题。中国需要进行高铁建设,问题在于,用这样一个超级政企合一的体制,用命令经济的方式来进行建设,造成了很大的问题。第一是浪费,合并以后,这两天正在讨论,大概将近 3 万亿的债务最后落在谁的身上,因为这 3 万亿债务是不可能靠它本身赚回来的。另外就是里面的贪污非常严重。

有些地方用大量投资造成年均 14%、15% 的 GDP,但这里出现了大量债务,薄熙来主政的重庆是一个样本,当他这个事情暴露以后,人们就会去考虑,用这样一个体制,我们能不能够真正实现民富,真正实现国家的长治久安?

所以十八大开会前,人们有了更冷静的思考,到

底中国向何处去,在这个问题上有了新的变化。十八大代表大会做出的决定,就是在中国到底向何处去的问题上,坚持要走改革开放以来改革的道路。

十八大明确说,必须有更大的政治勇气和智慧。从经济改革方面来说,就是要坚持社会主义市场经济的改革方向,关键是处理好政府和市场的关系,在更大程度、更大范围发挥市场的资源和基础性作用。在政治改革方面,要加快推进社会主义民主政治的制度化,要实现国家各项工作的法治。这是非常重要非常正确的。我们面临的这些重大的经济和社会难题,都只有靠市场化的经济改革和法制化、民主化的政治改革才能够解决。所以我说它是决定中国命运和前途的重大决定,我们大家现在需要做的事情就是要怎么保证十八大的决定能够落到实处。

三、中国下一步怎么做? 要有一个超脱于利益的高层权威机构,在大众参与之下进行从上到下的所谓顶层设计

所以我之后想讲一下,我们下一步应该怎么做? 十八大以后大家都欢呼,十八大做出了正确的决定,就是宣布要进一步推进改革。但是宣布要进一步推进改革,只是重启改革的第一步,问题在于落实,关键在于落实,问题在于要解决改什么和怎么改的问题。

我们过去三十年的改革,有两次大的推进:一次是 1984 年到 1988 年,就是 80 年代我们有一次大的推进;90 年代又有一次大的推进。我去年年底出了一本书,叫《重启改革议程》,这里面有详细的介绍。

从这两轮改革推进来看,每一次改革的大推进都必须完成三件事:第一件事,就是确定改革的目标;第二件事,要制订重点改革的方案和改革的总体规划;第三件事,要落实这些方案和规划,要克服阻力,把各项改革措施落到实处。

我们目前要做的事情就是要做好第二步。今年十二月,中央经济工作会议给 2013 年提出了六项工作要求,其中第六项,是要全面深化经济体制改革,要深入研究全面深化改革的顶层设计和整体规划,明确提出改革总体方案路线图、时间点。这就是我

刚才说的三步中间的第二步。

90年代的改革是在1992年十四大确定了改革目标,到了1993年的十四届三中全会,就制订了总体方案——《关于建设社会主义市场经济问题的决定》,规定了重点方面的改革方案,固定了他们之间的配合协调,整个是一个路线图。

中央对于今年的工作要求,在今年明确提出改革的总体方案路线图,大家应该在今年晚些时间,一般在10月、11月召开的十八届三中全会,能够拿出总体方案路线图。

当然,需不需要设计总体方案路线图呢?现在还是有意见的,我觉得中央决定要做这件事情,而且要求在今年拿出这个总体方案路线图还是正确的。因为现在市场非常复杂,非常巨大,又很精巧的一个系统,这个大系统中包含着许多子系统。像我们在改革初期以为的那样,当时有一种说法叫,无非就像过去第二次国内革命战争的时候,战士们都是自己打草鞋,打草鞋不需要设计,叫做草鞋无样,边打边像。

为什么我们在列宁经济时代搞建设的叫边设计边施工,这是不可能的,这么复杂的一个系统,你这样子零零散散各自去设计,最后建立起来的这个系统是无法互连互通、无法协调运行的。而且各个地方,各个部门,都有自己的利益和自己的追求,如果没有一个统一的总体规划,各个部门,各个地区的设计往往是向自己的利益追寻,最后建立起来的体系就是一个大杂烩,无法正常运行。

所以必须要有一个超脱于利益的高层权威机构,在大众的支持参与之下来进行从上到下的所谓顶层设计,并且监督着规划着执行。如果说我们要在今年10月、11月,能够拿出这样一个总体规划的话,现在时间已经很紧迫了。所以说,在我们中国今年五四论坛开会的时候,我曾经呼吁中央赶快把工作班子建立起来。

怎么来进行这个总体规划的制定呢?一方面要有中央直属机构的统筹,同时要有社会各方面的参与。实际上,从前几年开始,已经有许多研究机构在做这方面的研究,并且向中央提出关于改革的建议。

我想工作可以这么有两个基本的线索:第一个线索,就是从问题入手分析,现在现实的突出矛盾入手,找寻造成这些矛盾的体制性根源,然后确定需要进行哪些方面的改革。每一个突出的社会问题,往往都是由许许多多、至少是若干个体制方面的原因造成的,通过分析问题入手找到体制上的毛病,然后开出处方,进行改革,这是第一个线索。

比如收入差别扩大的问题,过去主要考虑了再分配方面,实际不只是这个,从初次分配我们就存在很大的问题,初次分配上最大的问题其实就是跟我们经济增长方式有关的,就是我们主要靠投资来支撑经济的发展,所以投资比重越来越高,资本所有者的收入越来越高,资本所有者是谁呢?是中国,也可以是大企业,劳动者的收入所占的比重就会相对降低,这是我们收入差别不能缩小的一个基础。所以要改变收入差别扩大,不能光从再分配着手,还要从初次分配、从生产结构开始。也就是说,当我们能够转变增长方式,能够使得我们的劳动者都成为有更多知识、有更多技术的劳动者,甚至成为专业人员,这个时候劳动占收入分配中的比例就会提高。

比如政治改革问题,也可以从问题入手,找到他的体制性根源,再找到我们需要进行哪些改革,这是第一个线索。

第二个线索就是归类,按照体制领域归类,比如财政、金融、国企、市场等等,把从问题导向找出来的改革项目,按照体制的领域进行归类,最后进行梳理。列出清单以后进行梳理,制定出我们一个下一阶段改革的总体方案。

90年代改革用了一个概念,叫最小一揽子的改革方案,总体规划看起来是一个从最小一揽子的改革方案,这什么意思呢?就是说,改革不单向突进,因为他是一个系统,这个系统各部分之间有一个互动的关系要协调,所以不能单向突进,要配套改革,叫一揽子。我们现在问题非常多,不可能四面出击,在一个阶段解决所有的问题,那么,就要挑选出那些关系最紧密的改革项目,提出一个既是一揽子的、但他包含的内容都是最小的,这就是最小的一揽子。

省部级官员调整布局 中国善治

全国“两会”后,涉及多个中央部委和地方党政高官的新一轮省部级人事调整全面展开。



3月20日,中共中央作出人事任命,陆昊从共青团中央书记处第一书记调任至黑龙江省委副书记,陆昊也成为了此次官员调整中最年轻的省部级官员。

全国“两会”后,涉及多个中央部委和地方党政高官的新一轮省部级人事调整全面展开。据法治周

末记者不完全统计,截至3月26日,全国31个省市自治区的党委书记已悉数调整到位,25位国务院组成部门负责人也已确定,此轮省部级官员人事调整共涉及87人。

通过对他们的身份信息、从政经历等进行梳理,专家指出,本轮人事调整呈现出干部年轻化、专业化以及中央地方官员交流互动等特点。

年龄结构“两头少,中间大”

笔挺的西装、俊朗的外形令陆昊很容易成为人们眼中的焦点,然而他最被民众所“津津乐道”的还是他仕途的一帆风顺。

1967年出生的陆昊在其35岁那年就创造了一个“传奇”。2003年1月,他被任命为北京市政府副市长,成为了北京史上最年轻的副市长。不过他的“传奇”还没有结束,在任北京市副市长的第六个年头,2008年5月,41岁的陆昊又接替他的北大校友胡春华,出任拥有7000多万青年团员的共青团中央书记处第一书记。41岁的陆昊,又创造了中国正部

这种方案一方面要全社会的参与,再有一个,中央直属统筹的机构把他编制出一个最一揽子的总体方案,然后在今年晚些时候能够在中央会议上确认,有一个大体的蓝图可以在晚些的时候全面推出。

但是这并不理想,有一些改革是跟其他的改革没有最大的关联性的,你就可以相继随时推出。比如前几年,上海服务业营业税改成增值税,这对于服务业的发展是一个很重要的改革,他跟其他财税方面的改革关系不那么大,但是可以用一个临时性的措施解决了,所以像上海这个方面的改革在去年开始实行以后,现在几乎全国的城市都已经进行了。另外一个就是前年从深圳开始的,后来是广东做的,就是民间组织无主管登记。像这样的改革,跟其他

改革没有太大的关联,随时都可以直接成熟。

我们第二步如果做到的,接着就是第三步了。每一步看起来都不容易,第二步可能比第一步还难,第三步比第二步更难,因为我们做好了一个大体的规划,但是要落实这些改革措施不是那么容易的。根本的原因就在于,过去这些年所谓特殊既得利益群体,是指靠权力来获取利益的这样一些人,这个群体在阻碍改革,因为改革会使他们丧失自己的权力和利益。因此,就需要有很强的执行力,打破这些障碍和阻力。当然这个需要所有公民积极参与,包括企业家们的积极参与,才能够把这些方案落到实处。

(凤凰财经 编辑:姚庆涛 陈芳)

级干部年龄的新低。

“这不是他的终点。”正如陆昊的高中班主任顾铭琴所言,他继续创造着“奇迹”。在此番省部级官员调整中,陆昊被调任至黑龙江省委副书记,46岁的他也成为此次调整中最年轻的官员。

陆昊因其从政经历“一路年轻”,一直备受关注,更被人称之为“陆昊现象”。国家行政学院教授汪玉凯在接受法治周末记者采访时表示,“陆昊现象”虽只是一种个别现象,却是今后我国干部年轻化趋势的一种体现。

年轻务实、高知化、富有个人魅力、社会关注度高一直是“60后”省部级官员明显的标签,在这次调整任命中,年轻的“60后”共有8人,占总人数的9.2%。

除陆昊外,还有1960年出生的现任贵州省省长陈敏尔、中共青海省委副书记郝鹏,1961年出生的河北省省长张庆伟、新疆维吾尔自治区主席努尔·白克力,1962年出生的福建省省长苏树林,1963年出生的重庆市委书记孙政才、广东省委书记胡春华。

汪玉凯分析,这次“60后”省部级官员调整均分布在各地任职,体现出了中央对这类年轻人才的有意培养。“某些岗位必须要逐步实现干部的年轻化,这些年轻官员调任地方锻炼,也是为了多积累实践经验,形成未来的战略后备队,储备高端人才。”汪玉凯说。

此次调整中年龄最大的北京市委书记郭金龙,1947年出生,属于“40后”。此次调整中“40后”的官员有6人,其中除年龄最大的北京市委书记郭金龙,还有1948年出生的中国人民银行行长周小川;1949年出生的环境保护部部长周生贤、文化部部长蔡武、国防部部长常万全、住房和城乡建设部部长姜伟新,占总人数的6.9%。

“40后”在人数上稍逊于“60后”。汪玉凯发现,这些“40后”中有5人是中央部委领导,“这也是务实的表现,因为部委领导确实需要整体上更具丰富的中央和地方实际工作经验”。

相较“40后”和“60后”,“50后”成为了这次调整中绝对多数。在此次任命中,54岁至63岁的“50后”官员共计73人,占总人数的83.9%。而在这些

官员中,更多的是59岁和60岁的官员,一共29人,占到“50后”官员的40%。

“经验丰富的‘50后’现在处在精力最旺盛的人生巅峰,成为调整的主力军也是历史必然。”在汪玉凯看来,目前呈现出的这种“两头少,中间大”的现象正好符合了今后干部年轻化、注重实践经验发展的大趋势,而“60后”的不断崛起也说明了后备梯队正在不断跟进。

专业化趋势凸显

纵观此次的官员调整,除了年龄外,学历也成了—大“看点”。

据统计,87名省部级官员中,具有研究生以上学历或者拥有硕士学位的占到总人数的85%,其中拥有博士学位的占到22%。仅以新一届的25位部长为例,其中21人都具有研究生学历,具有博士学位的人数多达10人。对此汪玉凯指出,新一轮人事调整,仅从学历、学位的角度看,整体上较上届有所提高。

在这次调整中,地方领导干部队伍中拥有文科背景的人才也有所增加,比如新任黑龙江省委副书记的陆昊就是北京大学经济学院经济管理系硕士研究生,新任山东省省委副书记的郭树清则是中国社会科学院马列所法学博士。

“省长、书记等比较需要行政通才。”汪玉凯称,像学习经济学、法学、管理学等文科的人,往往掌握的知识面比较多,视野更宽阔,在人际沟通、战略思维等方面有较好的优势。

他认为,随着中国建立服务型政府的不断深入,法学、历史和哲学背景的人将越来越多地担任地方重要职务,这也是政府转型、社会管理创新的需要。

相较于地方官员偏重行政通才,中央部委则应更多偏重专业技术人才。汪玉凯觉得这一特点在这次调整中得到了很好的体现,国家部委中专业性较强的领导岗位,一般是由学者型或业务专家型的官员主导。“在专业性强的岗位上必须是专业背景和领导能力兼备的人才才能够担起重任。”汪玉凯说。

新上任的国家财政部部长楼继伟就是典型的例子。

现年63岁的楼继伟早期曾当过兵也做过一线

科研工作,在1978年高考中,楼继伟考入清华大学计算机系。1982年本科毕业后,他来到中国社会科学院继续深造,主修数量经济学,在获得经济学硕士学位后,进入政府研究部门工作。

此后,楼继伟历任国务院办公厅调研室财金组主任、中国社会科学院财经物资经济研究所成本价格室主任、贵州省副省长、财政部副部长等职。2007年,楼继伟正式执掌中国唯一的主权财富基金,出任中国投资有限责任公司董事长,掌管资金高达2000亿美元。

9年财政部副部长的经历,并执掌中国唯一的主权财富基金中投6年,让楼继伟成为财政金融一肩挑的人物,有高层人士曾评价他“头脑非常清晰,经济学功底很扎实”。如今,财政工作经验异常丰富的楼继伟成为了新中国成立以来的第11任财政部长。

除楼继伟外,此次任命的多位部长也都曾在相关领域有过突出的成就或表现。比如新任外交部长王毅就在1982年获得北京第二外国语学院亚非语系文学学士学位后进入外交部亚洲司工作,随后获得外交学院国际关系专业博士学位,并在2004年到2007年中日关系紧张时“临危受命”出任驻日大使。

“地方省长、书记大部分需要行政通才,专业部委领导则要符合专业化趋势。”汪玉凯认为这也为今后政府要员调整指明了大方向。

中央地方互动交流

年龄、学历等因素在历次官员调整中都备受关注,而在本轮调整中,汪玉凯还发现了一个特点,那就是中央与地方官员的交流互动,既有中央高官调任地方任职,也有地方官员调任中央部委。

仅在新一届的25位部委领导人中,就有3位来自地方调任。国土资源部长姜大明原为山东省省长;国家卫生和计划生育委员会主任李斌原为安徽省省长,而国家民委主任王正伟原为宁夏回族自治区政府主席。

在地方调任中央的同时,中央高官也“空降”地方任职。原国务院研究室主任谢伏瞻任河南省委副书记,原证监会主席郭树清任山东省委副书记,原共青团中央第一书记陆昊任黑龙江省委副书记,原中央政法委秘书长周本顺任河北省委书记,国家行政

学院原党委书记李建华任宁夏回族自治区区委书记,原国家信访局局长王学军则出任安徽省委副书记。

汪玉凯认为,中央、地方官员的上下互动既便于中央了解地方的情况,也便于地方干部了解中央政府的运行决策程序,充分体现了当前在干部任用方面日渐务实。

“中央的工作出发点高,视野也更为宏观,各部委官员则各有所长,一般全局观念和宏观决策能力较强,下任地方后,可以更好地强化地方上对国家政策的落实。”汪玉凯强调,地方官员也有自身的优势,他们对地方实际情况更为了解,实际执行力强,在调至中央任职后,有助于将地方经验运用到实际政策制定中,也便于在政策制定时能考虑到基层的实际情况。新任国家卫生和计划生育委员会主任的李斌也被汪玉凯提起。一头利落短发、笑容可掬、待人谦和是李斌给人的一贯印象,2012年她当选为安徽省省长,是全国31个省份中唯一的女省长。主政安徽期间,安徽创造了医改“安徽模式”,汪玉凯希望这些实践经验能为今后深入推进医改起到重要作用。

“中央部委领导和地方高官互调,有利于干部优缺点的互补。毕竟部委高官只是主管某一领域,而地方一把手就要抓全盘工作,这种锻炼还是很必要的。”中国人民大学公共管理系教授毛寿龙预测,“上下互动”将成为未来干部交流的一个主要方向和趋势。

除了上下交流,“省内升迁”也是此次调整的一大特点。河南省长郭庚茂、湖南省长徐守盛、青海省省长骆惠宁、黑龙江省省长王宪魁均升任省委书记,宁夏回族自治区政府副主席刘慧升任党委副书记、南宁市委书记陈武升任广西区委副书记。

这次调整中还存在官员“异地交流”,像原青海省委书记强卫调任江西省委书记、原西藏自治区党委常务副书记郝鹏调任青海省委副书记、原黑龙江省委副书记杜家毫调任湖南省委副书记。

从强卫、郝鹏等人的调任看,汪玉凯觉得也反映了当前的用人动向,即注重基层经历,注重青海、西藏等边远地区的人才任用。

(《法治周末》记者 赵晨熙)

华国锋因三篇作文引毛泽东注目

华国锋是一个来自北方的南下干部，35岁这一年，他走进了毛泽东的视野。从此，走上了人生的辉煌历程。

1955年7月，毛泽东作了《关于农村合作化问题的报告》。17岁参加革命有着丰富农村工作经验的他，深入他在任的毛泽东家乡湘潭地区调研，连续写出三篇文章：《克服右倾思想，积极迎接农业合作化高潮的到来》、《充分研究农村各阶层的动态》、《在合作化运动中必须解决依靠贫农》。

毛泽东关于合作化问题的文章发表后，很快得到地方干部充满豪情、态度积极的响应。华国锋能从阶级角度入手，分析解决问题的方式和办法，这在全国甚至在更高一级的干部中也是少数。

阶级观念和阶级斗争，一贯是毛泽东认识中国问题和解决中国问题的出发点和落脚点，没有阶级观念就没有是非观念，就没有团结、带领和依靠的基本群众，就没有推动社会进步的基本动力。

1955年前后，国民经济正在只争朝夕地高歌猛进，以工业为主导，以农业为基础，农村经济在这样的指导思想下要迅速实现跨越式发展。农业合作化不仅体现了生产方式的转变，更主要地体现了生产关系的转变，体现了社会主义建设欣欣向荣局面的转变。

华国锋这三篇带着浓重湖南特点和毛泽东家乡特点的作文，无论从哪个方面讲，都不能不引起毛泽东的浓厚兴趣。

这一年的秋天，毛泽东在长沙接见了华国锋。穿着朴素、面相忠厚、神情激动的华国锋给毛泽东留下了老实厚道、忠诚可信的印象。

在政权稳固的“和平”时代，老实厚道、忠



诚可信永远是做人的准则。毛泽东认定华国锋是个既有德又有才、又红又专的干部。

德要在培养中进一步巩固和确立，才需要在不断的锤炼中进一步提高。

1955年10月，毛泽东破例邀请华国锋列席中共七届六中全会扩大会议，并在会上发言。

1959年年底，毛泽东提名担任湖南省委统战部长的华国锋出任湖南省委书记处书记。

9年后的1968年4月，毛泽东将这位“父母官”提拔为湖南省革委会副主任；1969年4月，在九大上华国锋当选为中央委员。1970年，华国锋出任新湖南省委第一书记、广州军区政委。同年12月，毛泽东会见斯诺时说：“华国锋是老班子里的人！”

此后经过三年时间，1973年8月，华国锋进入党的领导人序列。

1976年1月周总理逝世后，毛泽东让毛远新告诉王洪文张春桥“让一下”，“还是华国锋比较好些”，提议华国锋继任国务院总理。

（凤凰网博客 郝吉林）